



Bericht

der Landesregierung

Situation des Glücksspiels in Schleswig-Holstein
Drucksache 17/248

Federführend ist das Innenministerium

A. Auftrag

Auf Antrag der Fraktion Bündnis 90/ DIE GRÜNEN (Drucksache 17/248) hat der Schleswig-Holsteinische Landtag die Landesregierung aufgefordert, in der 6. Tagung einen schriftlichen Bericht zu den Auswirkungen und die Zukunft des Glücksspielstaatsvertrages zu geben, unter besonderer Berücksichtigung der Aspekte:

- Umsatzentwicklung des Nordwestlottos in Schleswig-Holstein 2007 bis 2009
- Einnahmeentwicklung aus Glücksspielsteuern- und abgaben für den schleswig-holsteinischen Haushalt 2007 bis 2009
- effektiver Spielerschutz und aktive Suchtprävention
- Sicherung des Jugendschutzes
- Förderung von Breitensport und Gemeinwohl
- Rechtssicherheit des Staatsvertrages
- Auswirkungen einer Kommerzialisierung des Glücksspiels in S-H auf Steuern und Abgaben im In- und Ausland
- Auswirkungen einer Kommerzialisierung auf Spielsucht, Jugendschutz, soziale Probleme, Umfang der Glücksspiel- und Wettangebote
- Glücksspielangebote im Internet
- Anzahl der Wettbüros in Schleswig-Holstein
- Bußgeldverfahren wegen illegaler Glücksspiele in Schleswig-Holstein
- Schließung von Wettbüros in Schleswig-Holsteinischen Kommunen
- Kündigung des Glücksspielstaatsvertrag
- Verhalten der Landesregierung falls der Staatsvertrag über den 31.12.2011 hinaus verlängert wird?
- Inhalte eines eigenes Konzessionsmodell für Glücksspiele in Schleswig-Holstein
- Wirtschaftlichkeit eines Konzessionsmodell allein in Schleswig-Holstein

B. Bericht

1. Rechtliche Grundlagen der verschiedenen Glücksspielbereiche

Bei dem Begriff Glücksspiel ist zwischen unterschiedlichen Bereichen zu differenzieren. So wird zwischen Spielbanken mit den sog. Casinospiele, Lotterien und Sportwetten sowie den bundesrechtlich geregelten Bereichen gewerbliches (Automaten-) Spiel und Pferdewetten unterschieden.

Das Recht der Spielbanken richtet sich nach dem Spielbankengesetz vom 29. Dezember 1995 (GVOBl. S.-H. 1996, S. 78), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. April 2007 (GVOBl. S.-H. 2007, S. 233). Für Lotterien und Sportwetten gilt der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) i. V. m. dem Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 13. Dezember 2007 (GlüStV AG, GVOBl. S.-H. 2007, S. 524), der zum 01. Januar 2008 in Kraft trat. Einige Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages finden auch für Spielbanken Anwendung.

Die Erlaubnis zur Aufstellung von Geldspielautomaten in Gaststätten und Spielhallen wird nach der Gewerbeordnung i. V. m. der Spielverordnung erteilt. Der Abschluss und die Vermittlung von Pferdewetten durch Totalisatoren und Buchmacher bedürfen der Erlaubnis nach dem Rennwett- und Lotteriegesez von 1922.

2. Entstehung des Glücksspielstaatsvertrages

Mit dem Glücksspielstaatsvertrag wurde eine umfassende Neuausrichtung des Glücksspielwesens eingeleitet.

Das Bundesverfassungsgericht hatte mit Urteil vom 28.03.2006 (Az. 1 BvR 1054/01) entschieden, dass ein staatliches Monopol für Sportwetten mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit des Art. 12 GG nur vereinbar sei, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist. So fehlte es nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts insbesondere an hinreichenden gesetzlichen Regelungen zur Ausrichtung des Wettangebots an der Begrenzung und Bekämpfung von Wetsucht und problematischem Spielverhalten. Mit dieser sog. Sportwettenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die sich wegen des zugrunde liegenden Sachverhalts auf Sportwetten bezieht, wurde grundsätzlich geklärt, welche Anforderungen das Grundrecht der Berufsfreiheit an die Errichtung eines staatlichen Glücksspielmonopols stellt. Die Verfassungsrichter bemängelten seinerzeit, dass das in Bayern bestehende staatliche Wettmonopol für Sportwetten eine effektive und konsequente Suchtbekämpfung nicht sicherstellen könne. Eine effektive Suchtbekämpfung wäre aber ein derart wichtiges ordnungsrechtliches Regelungsziel, welches den Ausschluss privater Veranstalter grundsätzlich rechtfertigen könnte. Allerdings dürfe dieses Ziel nicht nur postuliert, es müsse in der Praxis auch aktiv umgesetzt werden. Zwar ist die Entscheidung unmittelbar zum bayerischen Recht ergangen, sie gilt nach § 31 BVerfGG aber auch für alle anderen Länder (vgl. u. a. BVerfG, Beschluss vom 04.07.2006, 1 BvR 138/05 und Beschluss vom 02.08.2006, 1 BvR 2677/04).

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts könne ein verfassungskonformer Zustand sowohl durch ein staatliches Wettmonopol erreicht werden, welches dann aber konsequent das Angebot beschränkt und wetsuchtpräventiv auszurichten wäre, als auch durch eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltungen durch private Wettunternehmen. Die Länder entschieden sich durch Abschluss des zunächst auf vier Jahre befristeten Glücksspielstaatsvertrages für das staatliche Sportwetten- und Lottomonopol.

3. Allgemeine Ziele des Glücksspielstaatsvertrages

Inhaltlich wurden die Ziele des Staatsvertrages (§ 1 GlüStV) wie

- Suchtprävention und -bekämpfung,
- die Angebotsbegrenzung,
- der Kanalisierungsauftrag,
- der Jugend- und der Spielerschutz,
- die ordnungsgemäße Spieldurchführung und
- die Abwehr von mit Glücksspiel verbundener Folge- und Begleitkriminalität

definiert und auch auf den Spielbankenbereich übertragen.

3.1 Spielerschutz und Suchtprävention

Wesentliche Ziele des Glücksspielstaatsvertrages sind, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen (§ 1 Nr. 1 GlüStV) sowie den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten (§ 1 Nr. 3 GlüStV). Um diese Ziele zu erreichen, werden die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder von einem Fachbeirat beraten, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt (§ 10 Abs. 1 GlüStV). Zudem sind gem. § 8 Abs. 1 GlüStV zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Spielsucht die Spielbanken und die staatlichen Veranstalter verpflichtet, ein übergreifendes Sperrsystem zu unterhalten. Gesperrten Spielern ist die Teilnahme an Lotterien staatlicher Veranstalter, die häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, und Wetten sowie der Zutritt zu den Spielbanken verboten. Hierzu wurde bei den Spielbanken auch für das Automatenenspiel eine Zugangskontrolle eingeführt.

Ebenfalls neu ist, dass für die Erteilung einer Erlaubnis zum Veranstalten oder Vermitteln öffentlicher Glücksspiele die Vorlage eines Sozialkonzeptes erforderlich ist. In diesem Sozialkonzept ist darzustellen, wie die Schulung des Personals im Hinblick auf die „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ im Anhang zum GlüStV sichergestellt wird. Außerdem ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll und wie diese behoben werden sollen. Zu diesen Maßnahmen zählen insbesondere Altersverifikation, Aufklärung über Suchtrisiken und Wahrscheinlichkeiten von

Gewinn und Verlust, sowie Hinweise auf Beratungsmöglichkeiten und Therapie. Über die Umsetzung des Sozialkonzeptes ist jährlich zu berichten. Darüber hinaus sind Veranstalter und gewerbliche Spielvermittler gehalten, über die Auswirkung der von ihnen veranstalteten bzw. vermittelten Glücksspiele auf die Entstehung von Glücksspielsucht Daten zu erheben und entsprechend zu berichten. Gemäß § 10 Abs. 3 GlüStV i. V. m. der Landesverordnung über die Vermittlung von Glücksspielen und die Begrenzung der Annahmestellen in Schleswig-Holstein vom 11. November 2008 hat die staatliche Veranstalterin in Schleswig-Holstein, die Nordwestlotto GmbH & Co KG (NWL), die Zahl der Annahmestellen auf maximal 820 reduziert.

Die NWL und die auf der Grundlage des Glücksspielstaatsvertrages agierenden Lotterievermittler haben vielfältige Maßnahmen zum Spielerschutz getroffen. Entsprechende globale und spezielle Vorgaben sehen der Glücksspielstaatsvertrag (nebst seinem Anhang) und die einzelnen Erlaubnisse vor.

Im Einzelnen sind dies:

Vorgaben	Regelungsort
Verhinderung von Glücksspielsucht und Wettsucht	§ 1 Nr. 1, § 6 GlüStV
Schaffung einer wirksamen Suchtkämpfung	§ 1 Nr. 1, § 6 GlüStV
Gewährleistung des Jugend- und des Spielerschutzes - Überprüfung mittels Testkäufen	§ 1 Nr. 3 und § 4 Abs. 3 GlüStV
Verbot der Veranstaltung öffentlicher Glücksspiele im Internet	§ 4 Abs. 4 GlüStV
Beschränkung der Werbung auf Information, Ausrichtung der Werbemaßnahmen an den Zielen des § 1 GlüStV	§ 5 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 GlüStV
Entwicklung eines Sozialkonzeptes zur Vorbeugung und Beheben von sozial-schädlichen Auswirkungen des Glücks-	§ 6 Sätze 1 und 2 GlüStV

spiels	
Verbindung einer Information über Höchstgewinne mit der Aufklärung über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust	§ 7 Abs. 1 GlüStV und Nr. 2 GlüStV - Anhang
Einrichten und Betreiben eines Sperrsystems	§ 8 Abs. 1 GlüStV
Verhinderung der Teilnahme gesperrter Spieler an Sportwetten und Lotterien, die häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden; Überprüfung der Spielberechtigung mittels Identitätskontrolle des Spielers	§ 21 Abs. 3 und § 22 Abs. 2 GlüStV
Ernennung eines Beauftragten für die Entwicklung von Sozialkonzepten	Nr. 1 a) GlüStV - Anhang
Schulung des für die Veranstaltung und Durchführung eingesetzten Personals in der Früherkennung problematischen Spielverhaltens	§ 6 GlüStV, Nr. 1 c) GlüStV - Anhang
Ausschluss des in den Annahmestellen angestellten Personals vom dort angebotenen Glücksspiel	Nr. 1 d) GlüStV - Anhang
Einrichtung einer Möglichkeit für Spielteilnehmer, ihre Gefährdung einzuschätzen	Nr. 1 e) GlüStV - Anhang
Einrichtung einer Telefonberatung mit einer bundesweit einheitlichen Telefonnummer	Nr. 1 f) GlüStV - Anhang
Begrenzung des planmäßigen Jackpots beim LOTTO 6aus49 und beim Spiel 77 auf jeweils 12 Ziehungen	§ 22 Abs. 1 GlüStV
Begrenzung des Höchsteinsatzes für Systemtipps beim LOTTO 6aus49	§ 5 Abs. 3 S. 2 GlüStV AG

und bei den ODDSET- Wetten	
Reduzierung der Anzahl der Annahmestellen auf max. 820	§ 10 Abs. 3 GlüStV

3.2 Werbebeschränkungen

Neben dem Veranstalten öffentlicher Glücksspiele im Internet wurde auch die Werbung für Glücksspiele im Internet ausnahmslos verboten (§§ 4 Abs. 1 und 4 sowie 5 Abs. 3 GlüStV). Die Werbung für das Spielangebot wurde eingeschränkt (§ 5 GlüStV), verbindliche Werberichtlinien der Glücksspielaufsichtsbehörden geben den Rahmen noch erlaubter Werbung vor. Veranstalter und Vermittler von öffentlichem Glücksspiel müssen zudem über die Gewinn- und Verlustmöglichkeiten aufklären (§ 7 GlüStV).

Insbesondere die Werbung für das Spielangebot muss sich auf die Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Spiel beschränken. Sie darf dabei nicht in Widerspruch zu den Gesetzeszielen stehen, insbesondere nicht unmittelbar zur Spielteilnahme auffordern. Die Werbung darf nicht irreführend sein und sie muss deutlich auf das Teilnahmeverbot Minderjähriger hinweisen. Ferner muss sie die vom jeweiligen Spielangebot ausgehende Suchtgefahr nennen und konkrete Hilfs- und Beratungsmöglichkeiten aufzeigen. Werbung für Spielangebote im Internet sind gänzlich verboten, ebenso für nicht erlaubte Glücksspielangebote (§ 5 Abs. 3 und 4 GlüStV).

4. Rechtssicherheit des Glücksspielstaatsvertrages

4.1 Verfahren vor dem Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht (VG Schleswig)

Vor dem Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht (VG Schleswig) sind zehn Verfahren anhängig, die einen Bezug zum Glücksspielstaatsvertrag aufweisen. Bei fünf dieser Verfahren handelt es sich um Klagen ausländischer Anbieter (Malta, Gibraltar) von Sportwetten, ein Verfahren betrifft einen inländischen Vermittler von ausländischen Sportwetten. Bei vier weiteren Verfahren handelt es sich um die Klagen gegen einzelne Nebenbestimmungen der Erlaubnis der gewerblichen Spielvermittlung, wobei auch das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV angegriffen wird.

In den vor dem VG Schleswig anhängigen Verfahren beriefen sich die Kläger regelmäßig nicht nur darauf, dass der Glücksspielstaatsvertrag gegen Gemeinschaftsrecht verstoße, sondern auch auf Verstöße gegen deutsches Verfassungsrecht.

Das VG Schleswig hat in einem Verfahren dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) gemäß Art. 234 Abs. 1a EG folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

- a) *Ist Art. 49 EG dahingehend auszulegen, dass die Berufung auf die Dienstleistungsfreiheit voraussetzt, dass der Dienstleistungserbringer nach den Bestimmungen des Mitgliedstaates, in dem er ansässig ist, die Dienstleistung auch dort erbringen darf.*
-hier: Beschränkung der Glücksspiellizenz Gibaltars auf „offshore bookmarking“?
- b) *Ist Art. 49 EG dahingehend auszulegen, dass dieser einem maßgeblich mit der Bekämpfung von Spielsuchtgefahren begründeten nationalen staatlichen Veranstaltungsmonopol auf Sportwetten und Lotterien (mit nicht nur geringem Gefährdungspotenzial) entgegensteht, wenn in diesem Mitgliedstaat andere Glücksspiele mit erheblichem Suchtgefährdungspotenzial von privaten Dienstleistungsanbietern erbracht werden dürfen und die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen zu Sportwetten- und Lotterien einer-*

seits und anderen Glücksspielen andererseits auf der unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder und des Bundes beruhen?

Für den Fall der Bejahung der Vorlagefrage b):

- c) Ist Art. 49 EG dahingehend auszulegen, dass dieser einer nationalen Regelung entgegensteht, die einen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis für das Veranstalten und Vermitteln von Glücksspielen auch bei Vorliegen der gesetzlich normierten Erteilungsvoraussetzungen in das Ermessen der Erlaubnisbehörde stellt?*
- d) Ist Art. 49 EG dahingehend auszulegen, dass dieser einer nationalen Regelung entgegensteht, die das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet untersagt, wenn insbesondere gleichzeitig – wenngleich auch nur für eine Übergangsfrist von einem Jahr – die Veranstaltung und Vermittlung im Internet unter Einhaltung von Jugend- und Spielerschutzbestimmungen ermöglicht wird, um zum Zweck eines Verhältnismäßigkeitsausgleichs namentlich zweier gewerblicher Spielvermittler, die bislang ausschließlich im Internet tätig sind, eine Umstellung auf die nach dem Staatsvertrag zugelassenen Vertriebswege zu ermöglichen?*

Das VG Schleswig hat das Verfahren entsprechend § 94 VwGO bis zu einer Entscheidung des EuGH über die vorgenannte Vorlage ausgesetzt.

Rechtskräftige Entscheidungen in der Hauptsache sind bislang vom VG Schleswig – im Gegensatz zu den Verwaltungsgerichten in den anderen Ländern – nicht getroffen worden. Dem stehen zahlreiche, unter 4.3.2 aufgeführte Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte der anderen Länder gegenüber.

4.2 Europarechtskonformität

4.2.1 Europäischer Gerichtshof

Eine Entscheidung des EuGH ist in der o. a. Angelegenheit bisher nicht erfolgt. Am 08. Dezember 2009 fand in Luxemburg die mündliche Verhandlung statt, die mit anderen Vorabentscheidungsersuchen von anderen Verwaltungsgerichten verbunden verhandelt wurde. Der Generalanwalt hat am 04.03.2010 seine Schlussanträge vor der Großen Kammer des EuGH gestellt. Es ist noch in diesem Jahr mit einer Entscheidung des EuGH zu rechnen.

Nach bisheriger Rechtsprechung des EuGH sind Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs im Glückspielbereich unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Im Fall Gambelli hat der EuGH ausgeführt, dass sie

„aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein [müssen], sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist. Auf jeden Fall müssen sie in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden. ... Soweit nun aber die Behörden eines Mitgliedstaats die Verbraucher dazu anreizen und ermuntern, an Lotterien, Glücksspielen oder Wetten teilzunehmen, damit der Staatskasse daraus Einnahmen zufließen, können sich die Behörden dieses Staates nicht im Hinblick auf die Notwendigkeit, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern, auf die öffentliche Sozialordnung berufen, um Maßnahmen wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden zu rechtfertigen.“

(EuGH Urteil vom 6. November 2003 - Az.: C-101/01 (Gambelli - Glücksspiele und Sportwetten im Internet, Rn 64 – 69).

Da der Glücksspielstaatsvertrag auf Spieler- und Jugendschutz sowie Eindämmung der Glücksspielsucht und Gewährleistung eines ordentlichen Ablaufs von Glücksspielen abzielt, wären die vom EuGH geforderten Voraussetzungen erfüllt.

Im Urteil Placanica bestätigte der EuGH, dass

„eine nationale Regelung, die die Ausübung von Tätigkeiten des Sammelns, der Annahme, der Bestellung und der Übertragung von Wetten, insbesondere über Sportereignisse, ohne eine von dem betreffenden Mitgliedstaat erteilte Konzession oder polizeiliche Genehmigung verbietet, eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs nach den Art. 43 EG und 49 EG darstellt. Es ist Sache der vorlegenden Gerichte, zu prüfen, ob die nationale Regelung, soweit sie die Anzahl der im Glücksspielsektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer begrenzt, tatsächlich dem Ziel entspricht, der Ausbeutung von Tätigkeiten in diesem Sektor zu kriminellen oder betrügerischen Zwecken vorzubeugen.“

(EuGH, Urteil vom 6. März 2007, AZ: C 338/04, C 359/04 und C 360/04 (Placanica)).

Der EuGH hat mit seinem Urteil vom 08. September 2009 zum Glücksspielrecht in Portugal (sog. Liga Portuguesa-Entscheidung) Grundsätze für die europarechtliche Zulässigkeit von Beschränkungen des freien Internetverkehrs aufgestellt.

In Ermangelung einer Harmonisierung des Bereichs der Glücksspiele durch die Gemeinschaft steht es den Mitgliedstaaten frei, die Ziele ihrer Politik in diesem Bereich festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen. Gleichwohl müssen die Beschränkungen, die die Mitgliedstaaten vorschreiben können, bestimmten Voraussetzungen genügen: Sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung der von dem betroffenen Mitgliedstaat geltend gemachten Ziele zu gewährleisten, und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung der Ziele erforderlich ist. Schließlich dürfen sie jedenfalls nicht diskriminierend angewandt werden. Das bedeutet konkret, dass Beschränkungen des in Art. 49 EG verbürgten freien Dienstleistungsverkehrs aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit oder Gesundheit sowie den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses vorgenommen werden können (Rn. 56 ff. des Urteils). Hierzu zählt insbesondere auch der von der portugiesischen Gesetzgebung mit dem Internetmonopol für einzelne Glücksspielarten zu Gunsten der Santa Casa in erster Linie verfolgte Zweck der Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung (Rn. 62, 63).

Der EuGH erkennt ausdrücklich die Kanalisierung des Spieltriebes in kontrollierte Bahnen zur Ausschaltung eines auf Betrug und andere Straftaten ausgerichtete Ausnutzung des Spieltriebs als eine legitime Maßnahme zur Durchsetzung ansonsten begründeter Restriktionen an (Rn. 64), zudem seien die Mitgliedsstaaten berechtigt, das Anbieten von Glücksspielen über das Internet auf einen einzigen nationalen An-

bieter – hier die staatlich getragene Santa Casa - gesetzlich zu beschränken (Rn. 67).

Der Europäische Gerichtshof begründet seine Entscheidung u. a. damit, dass Glücksspiele über das Internet wegen des fehlenden unmittelbaren Kontaktes zwischen Verbraucher und Anbieter eine erhöhte Gefahr für die Verbraucher darstellen, Opfer krimineller Handlungen zu werden (Rn. 70).

Der EuGH geht davon aus, dass der Sektor der über das Internet angebotenen Glücksspiele in der Europäischen Gemeinschaft nicht harmonisiert ist und dass deshalb ein Mitgliedsstaat sich nicht darauf verlassen muss, dass Anbieter von Glücksspielen in anderen Mitgliedsstaaten zur Vermeidung von Betrugs- und anderen Straftaten hinreichend überwacht werden (Rn. 69). Daher hebt der EuGH auch den Schutz der Integrität des Sports hervor, indem er die Gefahr der Spielmanipulationen aufzeigt, welche durch Sportwettenanbieter begründet werden können, die – wie bwin – als Sponsoren einer Liga oder einzelner Mannschaften aktiv sind (Rn. 71).

Der EuGH hat ausdrücklich nur das Sportwettenangebot und nicht das gesamte Glücksspielrecht Portugals in seine Entscheidung einbezogen. Daraus wird zum Teil gefolgert, dass der EuGH seine europarechtliche Überprüfung auf die Regelungen der einzelnen Glücksspiele beschränkt (vertikale Kohärenz). Dies könnte eine Bedeutung bei der anstehenden Entscheidung des EuGH zum deutschen Glücksspielrecht haben.

4.2.2 Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik

Die EU-Kommission hatte mit Mahnschreiben vom 31.01.2008 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eröffnet (Nr. 2007/4866). Einzelne Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags würden nach Ansicht der Kommission den Binnenmarktbestimmungen der Artikel 43, 49 und 56 des EG-Vertrags widersprechen. Vor allem gehe es um die Vermittlung von Sportwetten im Internet durch private Anbieter. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat per Mitteilung vom 20.05.2008 zum Ausdruck gebracht, dass sie den Glücksspielstaatsvertrag für europarechtskonform hält. Eine Befassung durch die Kommission erfolgte bisher nicht. Auf die Parlamentarische Anfrage des Europaabgeordneten Werner Langen an die Kommission vom 08.12.2008 hin erklärte der damalige EU-Kommissar Charlie McCreevy, dass es im Ermessen der Kommission liege, wann sie

eine Entscheidung im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren treffe. Die Kommission prüfe das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland sowie ähnliche Fälle und werde zu gegebener Zeit geeignete Beschlüsse fassen.

Das Europäische Parlament hat sich im Zusammenhang mit der Debatte über den sog. Schaldemose-Bericht in seiner Sitzung am 10.03.2009 (Berichterstatteerin: Schaldemose, Dänemark, Bericht: (A6-0064/2009) – Integrität von Online-Glücksspielen) dafür ausgesprochen, das Regelungsrecht für Glücksspiel weiterhin bei den Mitgliedsstaaten zu belassen. In der verabschiedeten Entschließung zum Internet-Glücksspiel (2008/2215(INI)) hat das Parlament nochmals deutlich gemacht, dass es eine europaweite Kommerzialisierung des Glücksspiels ablehne und dass Überschüsse aus dem Glücksspiel weiterhin zum Nutzen der Allgemeinheit verwendet werden sollen.

Der neue EU-Kommissar für Binnenmarkt, Michel Barnier, hat am 11.02.2010 vor dem Europäischen Parlament erklärt, bereits eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren – auch gegen Glücksspielmonopole in Mitgliedsstaaten wie Deutschland – fortsetzen zu wollen. Der Ausgang des Verfahrens ist offen und bleibt abzuwarten. Er wird ganz wesentlich von der anstehenden Entscheidung des EuGH zum deutschen Glücksspielrecht abhängen.

Kommissar Barnier möchte die Klärung der Rechtslage im Spannungsfeld zwischen den Interessen der staatlichen Aufsichtsbehörden einerseits und der Verwirklichung des Binnenmarktes andererseits mit Priorität vorantreiben. Er kündigte an, bis zum Ende des Jahres ein Grünbuch vorlegen zu wollen, das die Interessen beider Seiten berücksichtigen solle.

4.3 Verfassungsrechtskonformität

4.3.1 Bundesverfassungsgericht

Wie oben unter 4.1 dargestellt, beriefen sich die Kläger in den vor dem VG Schleswig anhängigen Verfahren regelmäßig auch auf Verstöße gegen deutsches Verfassungsrecht.

In seinem Beschluss vom 14.10.2008 bestätigte das Bundesverfassungsgericht gut zweieinhalb Jahre nach dem Urteil vom 28.03.2006 die Verfassungsmäßigkeit des

Glücksspielstaatsvertrags. Die Beschwerdeführerin, eine gewerbliche Spielvermittlerin, sah sich durch den Glücksspielstaatsvertrag erheblichen Eingriffen in ihre Grundrechte ausgesetzt. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte zwar diese Eingriffe, führte aber weiter aus, dass diese aufgrund der überragend wichtigen Gemeinwohlziele (nämlich Schutz der Bevölkerung, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, vor den Gefahren der Glücksspielsucht und der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität) in vollem Umfang gerechtfertigt sind.

Das Gericht führte zur Einführung der Erlaubnispflicht aus:

„Die zu prüfenden Vorschriften beachten auch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Der Glücksspielstaatsvertrag, ... [dient] vorrangig dem Ziel, die Bevölkerung, insbesondere Kinder und Jugendliche, vor den Gefahren der Glücksspielsucht und der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität zu schützen (...). Damit werden überragend wichtige Gemeinwohlziele verfolgt, die selbst objektive Berufswahlbeschränkungen zu rechtfertigen vermögen ...

Die Länder waren entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht gehalten, das Zahlenlotto als eine nach ihrem Dafürhalten „harmlose“ und nicht suchtgefährdende Art des Glücksspiels von dem Geltungsbereich des Glücksspielstaatsvertrages und der ihn ergänzenden Landesgesetze auszunehmen. Wird der Gesetzgeber – wie hier – zur Verhütung von Gefahren für die Allgemeinheit tätig, so belässt ihm die Verfassung bei der Prognose und Einschätzung der in den Blick genommenen Gefährdung einen Beurteilungsspielraum, der vom Bundesverfassungsgericht bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung zu beachten ist. Der Beurteilungsspielraum ist erst dann überschritten, wenn die Erwägungen des Gesetzgebers so offensichtlich fehlerhaft sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffenen gesetzgeberischen Maßnahmen abgeben können (...). Hieran gemessen sind die Erwägungen der Landesgesetzgeber verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. ...

Die angegriffenen Regelungen sind auch zur Zweckerreichung geeignet, weil mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann (...). Die Regelungen zur Erlaubnispflicht und zu den Erlaubnisvoraussetzungen (...) sind sowohl dem Grunde als auch dem konkreten Inhalt nach geeignet, um die verfolgten Gemeinwohlziele durchzusetzen. ...

„(a) Das in § 4 Abs. 1 und 2 GlüStV, ... verankerte Prinzip eines generellen Verbots mit Erlaubnisvorbehalt steht in einem angemessenen Verhältnis zu den grundrechtlich geschützten Belangen der Beschwerdeführerin. Die mit dem Glücksspielstaats-

vertrag verfolgten Gemeinwohlinteressen, vor allem die Verhinderung und Bekämpfung der Glücksspielsucht mit ihren bedenklichen wirtschaftlichen und sozialen Folgen für die Betroffenen, sind derartig gewichtig, dass sie die mit einem Erlaubnisvorbehalt verbundenen Beschränkungen für Glücksspielveranstalter und –vermittler zu rechtfertigen vermögen. Dies gilt auch für die Regelung des § 4 Abs. 2 Satz 3 GlüStV, wonach auf die Erteilung der Erlaubnis kein Rechtsanspruch besteht.

(b) Die Angemessenheit des Regionalitätsprinzip in § 4 Abs. 1 Satz 1 und § 9 Abs. 4 Satz 1 GlüStV begegnet ebenfalls keinen durchgreifenden Bedenken. ... Diese [aus dem Regionalitätsprinzip für die Vermittler öffentlicher Glücksspiele folgenden] Belastungen sind jedoch hinzunehmen; denn es liegt in der Natur der Sache, dass die zuständigen Behörden im Rahmen der landeseigenen Verwaltung grundsätzlich nur Erlaubnisse mit Wirkung für das Gebiet des jeweiligen Landes erteilen können. ...“

(BVerfG, Entscheidung vom 14. Oktober 2008, Az. 1 BvR 928/08, S. 9ff.; 20f.)

Zum Internetverbot führte das Gericht aus:

„Das Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet (§ 4 Abs. 4 GlüStV) ist geeignet, problematisches Spielverhalten einzudämmen. Das Spielen im Internet ist durch ein hohes Maß an Bequemlichkeit sowie durch eine zeitlich unbeschränkte Verfügbarkeit des Angebots gekennzeichnet. Hierzu kommt ein im Vergleich zur Abgabe des Lottoscheins in der Annahmestelle höherer Abstraktionsgrad, der geeignet ist, das virtuelle Glücksspiel in der Wahrnehmung des Spielers aus seinem Bedeutungszusammenhang herauszulösen und insbesondere die Tatsache des Einsatzes – und möglichen Verlustes von Geld – in den Hintergrund treten zu lassen. Die Möglichkeiten des Internet-Glücksspiels zu beschneiden, bedeutet, die Umstände der Teilnahme für den Einzelnen zu erschweren und ihm den Vorgang des Spielens bewusster zu machen. Hierdurch kann einem Abgleiten in problematisches Spielverhalten entgegengewirkt werden. Hinzu kommt, dass nach wie vor erhebliche Bedenken bestehen, ob sich bei einer Teilnahme von Glücksspielen im Internet der im Rahmen der Suchtprävention besonders wichtige Jugendschutz effektiv verwirklichen lässt (...). Auch zur Vermeidung derartiger Präventionslücken ist das Internetverbot das geeignete Mittel.“

(BVerfG, Entscheidung vom 14. Oktober 2008, Az. 1 BvR 928/08, S. 9ff.; 15f.)

Mit dieser Entscheidung wurde mehreren überwiegend erstinstanzlichen Urteilen der Boden entzogen, die mit Hinweis auf die vermeintliche Verfassungswidrigkeit dieser Vorschriften ordnungsbehördliche Verbotsverfügungen aufgehoben oder wettbewerbsrechtliche Unterlassungsansprüche der staatlichen Anbieter abgewiesen hatten.

Auch durch seine Nichtannahmebeschlüsse vom 14.10.2008, vom 28.10.2008 sowie vom 17.12.2008 auf weitere Verfassungsbeschwerden hat das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben, dass durch die Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages zum Internetverbot, zur Erlaubnispflicht und –erteilung sowie zur Werbung die jeweilige Beschwerdeführerin nicht in ihrer Berufsfreiheit verletzt wird.

4.3.2 Entscheidungen aus anderen Ländern

In diversen obergerichtlichen Entscheidungen wurde das staatliche Monopol im Hinblick auf den Bereich der Sportwetten für verfassungs- und gemeinschaftsrechtskonform befunden (Baden-Württembergischer VGH vom 29.06.2009, 09.06.2009, 11.02.2009 und 17.03.2008; Bayrischer VGH vom 18.12.2008, 13.10.2008, 08.07.2008, 02.07.2008, 06.06.2008 und 02.06.2008; Hessischer VGH vom 29.01.2009 und vom 13.08.2008; OVG Berlin-Brandenburg vom 21.12.2009, 08.05.2009, 08.04.2009, 26.02.2009 und 28.11.2008; Hamburgisches OVG vom 04.08.2009, 27.02.2009, 26.09.2008 und 25.03.2008; Niedersächsisches OVG vom 15.05.2009, 16.02.2009, 06.08.2008 und 04.08.2008; OVG Nordrhein-Westfalen vom 24.02.2009, 27.10.2008, 30.07.2008 und 07.03.2008 sowie in div. Entscheidungen auf der Grundlage des Medienrechts in 2009; OVG Rheinland-Pfalz vom 23.10.2009 und 22.10.2009; OVG Saarland vom 05.10.2009; Sächsisches OVG vom 24.11.2009, 23.11.2009, 09.11.2009, 06.11.2009, 30.10.2009, 29.10.2009, 28.10.2009, 22.10.2009, 16.10.2009, 14.10.2009, 09.10.2009, 11.06.2009 und 10.06.2009, OVG Sachsen-Anhalt vom 18.08.2009 und 10.08.2009; Thüringer OVG vom 08.12.2009 und 03.12.2008).

Hervorzuheben ist dabei zum einen der Beschluss vom 10.12.2009 des Baden-Württembergischen VGH. In diesem wurde explizit festgestellt, dass das staatliche Wettmonopol in organisatorischer Hinsicht konsequent am Ziel der Bekämpfung von Wettsucht und der Begrenzung der Wettleidenschaft ausgerichtet sei. Der Gesetzgeber habe zum einen das Wettangebot qualitativ begrenzt (Wetten sind als Kombina-

tionswetten oder Einzelwetten auf den Ausgang von Sportereignissen erlaubt, Wetten auf einzelne Ereignisse während eines Sportwettkampfs, Livewetten, Wetten über Telefon oder Internet hingegen nicht), daneben wurden aber auch quantitative Begrenzungen vorgenommen (so sind z. B. für die Oddset-Kombi-Wette nur wöchentlich zwei Wettrunden zulässig, bei der Fußball-Toto-Wette wöchentlich eine Wettrunde zugelassen). Diese qualitativen und quantitativen Beschränkungen sind im schleswig-holsteinischen Glücksspielangebot identisch.

Zudem hat das OVG Berlin-Brandenburg in seinen beiden Beschlüssen vom 21.12.2009 festgestellt, dass sich die jeweilige Antragstellerin nicht auf die im Jahr 1990 erteilte DDR-Gewerbeerlaubnis für den Abschluss von Sportwetten berufen kann, um bundesweit (sowohl terrestrisch als auch im Internet) Sportwetten zu veranstalten oder zu vermitteln. Vielmehr könne die Erlaubnis nur im Sitzland des Erlaubnisinhabers Wirkung entfalten. Damit wurde auch solchen Internetanbietern, die sich auf DDR-Erlaubnisse berufen, die Grundlage entzogen.

4.3.3 Oberlandesgericht Schleswig-Holstein (OLG Schleswig)

Das OLG Schleswig hat in einem wettbewerbsrechtlichen Verfahren mit Urteil vom 31.07.2009 zur Verfassungskonformität in Rdnr. 46 ausgeführt:

„Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages sowie des hierzu ergangenen Schleswig-Holsteinischen Ausführungsgesetzes (GlüStV AG) sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Wie das Bundesverfassungsgericht mit Nichtannahmebeschluss vom 14. Oktober 2008 – 1 BVR 928/08 – zum Glücksspielstaatsvertrag, dem Berliner Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag sowie zum Niedersächsischen Glücksspielgesetz ausgeführt hat, dienen der Glücksspielstaatsvertrag und die vorgenannten Gesetze vorrangig dem Ziel, die Bevölkerung, insbesondere Kinder und Jugendliche, vor den Gefahren der Glücksspielsucht und der mit Glücksspielen verbundenen Folgen und Begleitkriminalität zu stützen. Damit werden überragend wichtige Allgemeinwohlziele verfolgt, die selbst objektive Berufswahlbeschränkungen zu rechtfertigen vermögen. Selbst die schwerwiegenden Beschränkungen der unternehmerischen Tätigkeit, zu denen das Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet gem. § 4 Abs. 4 GlüStV führt, sind angesichts der Spielsuchtprävention und somit eines Gemeinwohlbelangs von hohem Rang nicht zu

beanstanden (bei juris Rn. 28 ff., 40, 58). Diese Erwägungen gelten für das Schleswig-Holsteinische Ausführungsgesetz, das gem. § 3 für die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von Lotterien und Sportwetten in Schleswig-Holstein gilt und gem. § 4 der Erreichung der Ziele des § 1 des Glücksspielstaatsvertrages dient, gleichermaßen.“

Daneben führt das OLG Schleswig zur Europarechtskonformität in Rdnrn. 47ff. aus, dass auch kein Verstoß gegen europarechtliche Vorschriften vorliege. Insbesondere verletze § 4 Abs. 4 GlüStV nicht die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 Abs. 1 EGV. In Übereinstimmung mit dem Landgericht habe der Senat keinen Zweifel daran, dass der nationale Gesetzgeber von dem Ermessen, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet des Glücksspiels festzulegen und ggf. das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen (EuGH, Urteil vom 6. März 2007, Rn. 48), in sachgerechter Weise Gebrauch gemacht hat. Angesichts des weiten Ermessens, dass der EuGH für die Festlegung der Erfordernisse, die sich aus dem Schutzbedürfnis der Verbraucher und Sozialordnung ergeben, zugestanden hat, sei davon auszugehen, dass die vorstehenden Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts auch die vom EuGH aufgestellten Voraussetzungen für eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs tragen (ebenso OLG Celle, Beschluss vom 4. Mai 2009 – 13 U 42/09 – bei juris Rn. 15 ff.). Der Senat sei in Übereinstimmung mit dem Landgericht auch der Auffassung, dass die Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag und dem Schleswig-Holsteinischen Ausführungsgesetz kohärent und systematisch erfolgt sind.

5. Wettbüros in Schleswig-Holstein

Die sog. Wettbüros unterliegen grundsätzlich der Aufsicht der örtlichen Ordnungsbehörden. Die Betriebe sind nach § 14 Gewerbeordnung (GewO) verpflichtet, den Anfang eines selbständigen Betriebes, eines stehenden Gewerbes, einer Zweigniederlassung oder einer unselbständigen Zweigstelle der zuständigen Behörde per Vordruck anzuzeigen. Die örtlich zuständigen Behörden sind verpflichtet, den Empfang der Gewerbeanzeige gem. § 15 Abs. 1 GewO innerhalb von drei Tagen zu bescheinigen. Lediglich bei Betrieben für Pferdewetten, bei denen eine Buchmacher-Erlaubnis notwendig ist (siehe oben 1.), kann das Gewerbe ohne die Vorlage dieser Erlaubnis sogleich verhindert werden (§ 15 Abs. 2 GewO). In anderen Fällen bedarf es einer gesonderten Untersagungsverfügung durch die örtlich zuständige Behörde.

Nach dem Glücksspielstaatsvertrag bedarf die Vermittlung oder Veranstaltung von öffentlichem Glücksspiel einer Erlaubnis (§ 4 Abs. 1 GlüStV). Dies gilt auch für Sportwetten (§ 21 GlüStV). Ohne diese Erlaubnis sind die örtlichen Behörden gem. § 7 Abs. 2 GlüStV AG als Glücksspielaufsicht gehalten, die Vermittlung unerlaubter (weil ungenehmigter) Glücksspiele nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 GlüStV zu untersagen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Sportwetten auch ein Glücksspiel i. S. d. § 284 StGB und kein Geschicklichkeitsspiel sind (ständige Rechtsprechung BVerwG, statt vieler Urteil vom 23. 08. 1994, BVerwGE 96, 293 [295]; ebenso BGH, Urteil vom 14. 03. 2002 in NJW 2002, 2175). Veranstalten i. S. d. § 284 Abs. 1 StGB bedeutet, dass jemand verantwortlich und organisatorisch den äußeren Rahmen für die Abhaltung des Glücksspiels schafft und Gelegenheit zur Beteiligung am Glücksspiel gibt. In einer betriebenen Wettannahmestelle ist dies der Fall (schon RG, Urteil vom 23. 12. 1901, RGSt 35, 44 [45]; RG, Urteil vom 02. 03. 1933, RGSt 67, 130 [138]). Fehlt es an einer nach dem Länderrecht notwendigen Erlaubnis (siehe oben), stellt sich die Frage nach der Strafbarkeit wegen Veranstalten oder Vermitteln von unerlaubten Glücksspielen gem. § 284 StGB.

In Schleswig-Holstein sind derzeit rd. 40 unerlaubte Sportwettbüros geöffnet. Bereits nach dem Lotteriestaatsvertrag, wurden Untersagungsverfügungen gegen Wettbüros erlassen, wovon jedoch nur fünf erfolgreich waren. In weiteren neun Verfahren vor

dem VG Schleswig und dem OVG Schleswig waren die örtlichen Ordnungsbehörden in vorläufigen Rechtsschutzverfahren unterlegen.

Die Widerspruchsverfahren bzw. der Vollzug der Untersagungsverfügungen gegen die o. g. neun Sportwettenvermittler werden solange ausgesetzt, bis der EuGH über das Vorabentscheidungsersuchen des VG Schleswig (siehe oben 4.1) entschieden hat. Nach der Vorlagebegründung hat das Verwaltungsgericht erhebliche Zweifel, ob ein staatliches Monopol auf bestimmte Glücksspiele wie Sportwetten und Lotterien, wie es derzeit in Deutschland existiert, mit den im EG-Vertrag garantierten Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheiten (Art. 43 und 49 EG-Vertrag) vereinbar ist.

Wegen der ausstehenden Entscheidungen des VG Schleswig haben die Ordnungsbehörden davon Abstand genommen, weitere Untersagungsverfügungen auszusprechen.

Zuständige Verwaltungsbehörden nach § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 13 GlüStV AG sind die Landräte und Bürgermeister der kreisfreien Städte. Ob und in wie weit diese Behörden insoweit tätig geworden sind, wird im Innenministerium nicht statistisch erfasst. Aufgrund der ausstehenden Entscheidung des EuGH und des VG Schleswigs ist aber davon auszugehen, dass derartige Ordnungswidrigkeitenverfahren bisher nicht durchgeführt wurden.

6. Maßnahmen aktiver Suchtprävention

Aus den Mitteln der Zweckabgaben nach dem GlüStV AG sind dem MASG für 2009 200.000 Euro und für 2010 300.000 Euro zur Verfügung gestellt worden. Gemäß den gesetzlichen Vorgaben wurden diese Mittel annähernd gleichmäßig für Forschungsprojekte und für Präventions- und Beratungsmaßnahmen in 2009 wie folgt verwendet bzw. sollen im Jahr 2010 verwendet werden:

- Schleswig-Holstein beteiligt sich zusammen mit allen Bundesländern an einer epidemiologischen Studie über „Problematisches und Pathologisches Glücksspielen“, die von der Ernst-Moritz-Arndt-Universität in Greifswald unter der Leitung von Prof. John bis zum 01.02.2011 durchgeführt werden wird. Die Länder sind an dieser Studie mit einem Finanzierungsanteil nach dem Königsteiner Schlüssel beteiligt.

- Beim Institut für Therapie- und Gesundheitsforschung gGmbH in Kiel ist ein Projekt „Primärprävention problematischen Computer- und Glücksspiels bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Schleswig-Holstein“ für die Jahre 2009 und 2010 in Auftrag gegeben worden. Darin soll ein praxistaugliches Programm zur Verhinderung problematischen und abhängigen Computer- und Glücksspiels entwickelt werden, da Glücks- und Computerspiele große konzeptionelle, psychologische und verhaltensstimulierende Ähnlichkeit aufweisen und einige Autoren Computerspiele als eine Form nicht-monetären Glücksspiels ansehen. Da bisher allerdings wenig über Risikofaktoren von problematischem Computer- und Glücksspiel bekannt ist und somit auch nicht klar ist, auf welche Variablen präventiv frühzeitig Einfluss genommen werden könnte und sollte, sollen wissenschaftlich abgesichert Risikofaktoren für problematisches Computer- und Glücksspiel erhoben werden, denen präventiv gegengesteuert werden kann. Dabei kann und soll es nicht Ziel der Präventivarbeit sein, Kinder und Jugendliche gänzlich von Computern und Glücksspielen fernzuhalten. Vielmehr geht es um das Erlernen eines reflektierten, kompetenten Nutzungsverhaltens und die Schaffung von persönlichen Voraussetzungen, die eine Entwicklung problematischen oder abhängigen Spielverhaltens verhindern.

- Da aus ambulanten Suchtkrankenhilfestatistiken bekannt ist, dass der Anteil von Personen mit einem Migrationshintergrund in der Gruppe der problematischen

und pathologischen Glücksspieler besonders hoch ist, sich gleichzeitig aber die Frage stellt, inwieweit Prävention und Hilfen für diese Klientengruppen bedarfsgerecht ausgerichtet sind, wurde eine Expertenbefragung „Glücksspiel und Migration“ in Auftrag gegeben, die eine Bestandsaufnahme zum Themenbereich Migration und Glücksspiel in Schleswig-Holstein leisten und den Kenntnisstand einschließlich evtl. Fortbildungsbedarfe, die Einschätzung der Problemrelevanz und die Besonderheiten bei verschiedenen Migrantengruppen, die Angemessenheit der Präventionsansätze und des Hilfesystems sowie die Zugänge und generelle Interkulturelle Öffnung erheben soll. Aufbauend auf dieser Expertenbefragung soll das Projekt „Interkulturelle Suchthilfe“ ab 2010 umgesetzt werden, um ein adäquates Angebot für die Glücksspielsuchtprävention für Migrantinnen und Migranten in Schleswig-Holstein zu schaffen. Mit dem Projekt sollen Informationsdefizite bei Migrantinnen und Migranten mit einem niedrigen Integrationsgrad verringert und die Eigenverantwortlichkeit unter Migranten erhöht werden. Darüber hinaus soll eine Vertrauensbildung gegenüber den Suchthilfeeinrichtungen und insbesondere den Glücksspielfachstellen stattfinden.

- Bei der Landesstelle für Suchtfragen in Schleswig-Holstein e.V. ist im Jahr 2009 eine „Landeskoordinierungsstelle Glücksspielsuchthilfe und -prävention“ eingerichtet worden, die Öffentlichkeitsarbeit betreiben, Präventionsprojekte entwickeln, koordinieren und begleitend unterstützen, das Hilfe- und Beratungsangebot ausbauen, Fachkräfte und Berater fortbilden und qualifizieren, Fachveranstaltungen organisieren sowie landesweite Maßnahmen zur Glücksspielhilfe und -prävention dokumentieren soll.

- Seit Mitte 2009 sind landesweit sechs halbe Stellen als „Fachstellen Glücksspielsucht“ an bereits bestehende ambulante Suchtberatungsstellen angegliedert worden, die Personen mit problematischem oder pathologischen Glücksspielverhalten beraten, unterstützen und weitervermitteln, regionale Öffentlichkeitsarbeit betreiben und regionale Präventionsmaßnahmen durchführen, Selbsthilfegruppen initiieren sowie regional über problematisches und pathologisches Glücksspiel informieren sollen, z. B. an Schulen.

- Seit dem 01.01.2008 beteiligt sich Schleswig-Holstein an einem Bund-Länder-Modellprojekt „Frühe Intervention bei pathologischem Glücksspiel“ mit Standort Schleswig, in dem es insbesondere um eine frühe Erreichbarkeit gefährdeter Spieler sowie eine regionale Öffentlichkeits- und Vernetzungsarbeit geht.

Mit den dargestellten Maßnahmen und Projekten hat das Land Schleswig-Holstein die gesetzlichen Vorgaben aufgegriffen und ein differenziertes und landesweites Angebot an aktiver Suchtprävention und Beratung und Hilfe für problematische und pathologische Glücksspielerinnen und Glücksspieler umgesetzt.

7. Umsatzentwicklung der NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG sowie die Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und der Finanzierung von Gemeinwohlbelangen aus der Veranstaltung von Glücksspielen

Die Umsatzentwicklung der NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG (NWL) für die Jahre 2007 bis 2009 stellt sich wie folgt dar:

Spieleinsätze	2007 Gesamt Einsätze	2008 Gesamt Einsätze	2009 Gesamt Einsätze
Lotto Samstagsziehung	123.651.563,25	108.224.078,75	108.233.841,75
Lotto Mittwochsziehung	53.557.494,00	43.496.919,75	46.928.387,25
GlücksSpirale	5.847.065,00	6.719.400,00	8.470.980,00
Oddset-Kombiwette	10.075.326,00	6.159.015,50	5.545.610,50
Oddset-Topwette	623.412,50	397.327,50	330.150,00
Ergebniswette	906.856,50	773.015,50	797.828,00
Auswahlwette	1.047.690,15	500.982,95	509.442,05
Bingo	10.044.702,50	8.341.237,50	8.922.336,00
Losbrieflotterie	4.710.000,00	3.814.750,00	4.021.250,00
KENO	5.654.803,00	4.141.824,00	3.827.841,00
Spiel 77 Samstagsziehung	28.689.835,50	24.583.899,00	24.160.960,50
Spiel 77 Mittwochsziehung	11.285.428,50	9.087.699,00	9.350.095,50
Super 6 Samstagsziehung	20.803.365,00	17.654.242,50	17.385.877,50
Super 6 Mittwochsziehung	8.464.201,25	6.730.276,25	6.954.191,25
plus5	546.921,00	398.400,00	367.331,25
Gesamt	285.908.664,15	241.023.068,20	245.806.122,55

Von 2007 auf 2008 sind in der Gesamtschau Umsatzrückgänge zu verzeichnen.

Zum einen ist dies auf die Umsetzung von Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages zurückzuführen. Zu nennen sind hier:

- Spielverbot im Internet
- Werberestriktionen
- Einführung eines Sperrsystems und in der Folge, Verwendungspflicht einer Kundenkarte bei Wetten und Lotterien, die als erhöht Spielsucht gefährdend eingestuft sind.

Zum anderen ist für den Umsatzrückgang 2008 eine Ursache zu nennen, die nicht auf die Einführung des Glücksspielstaatsvertrages zurückzuführen ist.

Der Anteil der von NordwestLotto vereinnahmten gewerblich generierten Umsätze hat sich wie folgt zurückentwickelt:

2006	43,795 Mio. €
2007	30,480 Mio. €
2008	14,373 Mio. €
2009	ca. 1,200 Mio. €

Der Einnahmerückgang in der Zeit von 2006 bis 2008 war Folge der zunehmenden Abgabe der Spieleinsätze durch die kommerziellen Spielvermittler bei anderen Lotterienunternehmen.

Im Jahr 2009 stieg der Gesamtumsatz an. Der Grund hierfür ist insbesondere in den Veranstaltungen mit hohen Jackpotsummen zu sehen.

Die Einnahmen des Landes aus den von NWL geleisteten Zweckabgaben auf der Grundlage der Landesverordnung über Zweckabgaben für in öffentlicher Trägerschaft veranstaltete Lotterien und Sportwetten (ZwAbgVO) vom 21. Dezember 2007 (GVOBl. Schl.-Holst. 2007, S. 632) haben sich wie folgt entwickelt:

Titel	Einnahmen aus	Ist 2007	Ist 2008	Ist 2009
1111.00.12201	dem Zahlenlotto 6 aus 49 am Sonnabend	29.786.643,98	26.829.978,97	26.980.003,70
1111.00.12202	dem Zahlenlotto 6 aus 49 am Mittwoch	12.942.819,24	10.868.566,36	11.561.838,26
1111.00.12203	dem Spiel 77	9.632.442,12	8.448.791,74	8.252.108,77
1111.00.12204	der Oddset-Wette	1.538.865,99	974.931,50	823.296,07
1111.00.12205	der Zusatzlotterie Super 6	7.051.924,75	6.126.580,07	5.989.628,46
1111.00.12206	der GlücksSpirale	1.617.866,43	1.805.396,12	2.322.116,41
1111.00.12207	dem Fußball-Toto	478.635,25	318.373,02	322.226,81
1111.00.12208	der Losbrieflotterie	1.063.375,00	929.875,00	1.002.687,50
1111.00.12209	der Lotterie Bingo	2.405.381,33	2.096.996,38	2.129.678,12
1111.00.12210	der Zahlenlotterie Keno	1.177.275,23	897.503,86	809.983,61
1111.00.12211	der Zusatzlotterie Plus 5	113.875,62	86.324,24	77.737,68
1111.00	Summe	67.809.104,94	59.383.317,26	60.271.305,39

Das Lotteriesteueraufkommen mit einem Steuersatz in Höhe von 16,67% hat sich in Schleswig-Holstein wie folgt entwickelt:

Lotteriesteuer	2007	2008	2009
Aufkommen Schleswig-Holstein	56.442 T€	47.005 T€	47.658 T€

Das Lotteriesteueraufkommen ist in 2009 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 650.000 € gestiegen. Die positive Entwicklung ist im Zusammenhang mit den zwei großen Jackpotauslosungen von NWL zu sehen.

Die Lotteriesteuer fließt als allgemeine Einnahme in den Landeshaushalt - ohne Zweckbindung.

Die Verwendung der Zweckabgaben ist in § 10 GlüStV AG geregelt. So sind Abgaben aus der Lotterie Bingo für Zwecke des Natur- und Umweltschutzes sowie für Entwicklungsprojekte im Sinne der Agenda 21 zu verwenden, Anteile aus den Abgaben der GlücksSpirale erhalten die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, der Deutsche Olympische Sportbund und die Stiftung Denkmalschutz. Mindestens 6,3 Mio. € aus den Zweckabgaben sind zur Förderung des Sports zu verwenden. 90% dieser Summe sind dem Landessportverband Schleswig-Holstein e.V. zuzuwenden, 8% gehen in die Förderung des außerschulischen Sports und die restlichen 2% werden für die Förderung des außerunterrichtlichen Schulsports ver-

wendet. Weitere Mittel sind für Zwecke der Verbraucherinsolvenzberatung sowie für die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele und für die Bekämpfung der Glücksspielsucht einzusetzen. Die verbleibenden Mittel sind für gemeinnützige Zwecke nach Maßgabe des Haushalts zu verwenden.

Im Vergleich zu 2007 und 2008 stellen sich in 2009 die Spielbankabgabe (nach Anrechnung der Umsatzsteuer) und die Zusatzabgabe sowie der Bruttospielertrag wie folgt dar:

	2007	2008	2009
Spielbankabgabe	12,6 Mio €	8,8 Mio €	7,7 Mio €
Zusatzabgabe	5,1 Mio €	7,5 Mio €	6,3 Mio €
Summe	17,7 Mio €	16,3 Mio €	14,0 Mio €
Bruttospielertrag	29,7 Mio €	25,2 Mio €	21,4 Mio €

Als Ursachen für die rückläufige Entwicklung in Schleswig-Holstein sind zu sehen

- die seit 2008 geltenden Rauchverbotsregelungen
- die mit dem Glücksspielstaatsvertrag gleichfalls für die Automatenspielsäle vorgegebene Zugangskontrolle

Die Spielbanken beklagen eine Abwanderung der Gäste zum gewerblichen Spiel, wo es keine Zugangskontrollen gibt. Nach einer Pressemitteilung des Verbandes der deutschen Automatenindustrie vom 18. Januar 2010 kann die deutsche Unterhaltungsautomatenwirtschaft auf ein wirtschaftlich positives Jahr 2009 zurück blicken. Die Einschätzung der Spielbanken erscheint daher nachvollziehbar.

Nach § 3 Abs. 2 des Spielbankgesetzes des Landes Schleswig-Holstein (SpielbG SH) sind die Abgaben für gemeinnützige Zwecke im Sinne der Abgabenordnung und für Hilfeeinrichtungen für Spielsüchtige sowie zur Förderung des Sports und der Jugendpflege zu verwenden.

8. Glücksspielangebote im Internet

Seit dem 01.01.2009 ist das Veranstalten und Vermitteln von öffentlichen Glücksspielen im Internet verboten; die Übergangsregelung des § 25 Abs. 6 GlüStV, die die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen unter bestimmten Voraussetzungen bis zum 31.12.2008 ermöglichte, ist abgelaufen. Seit diesem Zeitpunkt ist jede Veranstaltung und Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen im Internet sowie jegliche Werbung hierfür durch die Regelungen der §§ 4 Abs. 4 und 5 Abs. 3 GlüStV verboten (siehe oben 3.2 Werbebeschränkungen).

Einzigste Ausnahme bilden die Pferdewetten. Diese dürfen mit einer Buchmacher-Erlaubnis gem. § 2 Abs. 2 des Rennwett- und Lotterieggesetzes vom 8. April 1922 abgeschlossen und vermittelt werden.

Das Internetverbot wurde im Hinblick auf die Ziele des Spieler- und Jugendschutzes und der Spielsuchtbekämpfung insbesondere mit der besonderen Gefährlichkeit dieses Vertriebswegs (keine effektive Kontrolle des Jugendschutzes, Glücksspiel in der Anonymität ohne soziale Kontrolle) begründet. Darüber hinaus sollte mit dem generellen Internetverbot in Deutschland das Vorgehen gegen unerlaubte Glücksspielangebote im Internet aus dem Ausland erleichtert werden. Ein weiterer Grund für das Internetverbot war die Befürchtung, dass sich das staatliche Monopol bei einer Veranstaltung im Internet gegenüber Internetangeboten aus anderen EU-Staaten europarechtlich nicht durchsetzen lassen würde. Hierzu hat der EuGH am 08.09.2009 jedoch im Fall Liga Portuguesa entschieden, dass ein staatliches Monopol grundsätzlich auch bei der Veranstaltung von Glücksspielen im Internet mit dem Europarecht vereinbar und der Mitgliedstaat berechtigt ist, gegen Internetangebote aus anderen EU-Staaten vorzugehen. Danach wäre das Instrument des absoluten Internetverbotes aus dem GlüStV aus übergeordneten rechtlichen Gründen nicht mehr zwingend notwendig.

Trotz des Verbotes findet Glücksspiel im Internet (in Deutschland) statt. Glücksspielumsätze im Internet entstehen im Wesentlichen durch die Segmente Poker, Casino (Roulette, sog. Slot Machines), Sportwetten und Lotterien. Trotz des Verbotes berichten die Internetanbieter in Presseberichten über Umsatzwachstum in den letzten Jahren und rechnen mit weiterem, z. T. massivem Umsatzwachstum für das Jahr 2010. Sportwettenanbieter führen hierfür u. a. die Fußballweltmeisterschaft in Südafrika an. Problematisch ist dabei, dass die illegalen Glücksspielangebote im Internet sich auf

eine konkret nicht mehr erfassbare Zahl von Internetseiten erstrecken. Selbst unter den Anbietern, die nur Angebote in deutscher Sprache anführen, veröffentlichen nur sehr wenige Daten über das dort abgewickelte Volumen. Die Informationen beschränken sich i. d. R. auf Publikationen börsennotierter Unternehmen, aus deren Jahres- und Quartalsberichten Rückschlüsse gezogen werden können. Allerdings differenzieren die Berichte nicht zwischen dem deutschen und dem internationalen Markt. Daten aufbereitet für das Land Schleswig-Holstein stehen nicht zur Verfügung.

Die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder gehen zunehmend gegen illegale Internetangebot von Glücksspielen vor. So wurden erste Untersagungsverfahren gegen illegale Glücksspielanbieter im Internet eingeleitet. Hierzu liegen seit Ende 2009 auch erste – rechtskräftige – Entscheidungen von Verwaltungsgerichten in anderen Ländern der Bundesrepublik vor. So hat das OVG Münster entschieden, dass der gesamte illegale Internetbetrieb eines Anbieters als ultima ratio einzustellen ist, wenn nicht z. B. mit Mitteln der Geolokation Teilnehmern aus dem Land Nordrhein-Westfalen der Zugang auf die Internetangebote des Betreibers verwehrt wird (Beschlüsse vom 03.12.2009, 13 B 776/09 und 10.01.2010, 13 B 939/09). Damit besteht die Möglichkeit, gegen illegale Glücksspielanbieter im Internet ggf. auch mit Mitteln des Verwaltungszwanges vorzugehen, was allerdings bei einem im Ausland ansässigen Unternehmen schwierig ist.

Trotz aller Bemühungen der Glücksspielaufsichtsbehörden ist es bisher jedoch noch nicht gelungen, unerlaubte Internetangebote aus dem Ausland wirksam zu unterbinden. In seinem Schreiben an die Regierungschefin und die Regierungschefs der Länder vom 21.12.2009 hat sich der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein daher für eine Aufhebung des Glücksspielverbots im Internet ausgesprochen. Den unkontrollierten Angeboten aus dem Ausland sollten wieder staatlich kontrollierte Glücksspielangebote im Internet auf der Grundlage von in Deutschland erteilten Erlaubnissen entgegengesetzt werden. Der notwendige Spieler- und Jugendschutz könnte dabei durch entsprechende technische Vorkehrungen sichergestellt werden. Bereits bei den Verhandlungen zum Glücksspielstaatsvertrag hatte sich Schleswig-Holstein gegen das Internetverbot ausgesprochen.

9. Kündigung des Glücksspielstaatsvertrages

Nach § 28 GlüStV ist der Staatsvertrag bis zum 31.12.2011 befristet und tritt dann außer Kraft, sofern nicht die Ministerpräsidenten mit mindestens 13 Stimmen eine Fortgeltung beschließen. Eine Fortgeltung erstreckt sich nur auf die Länder, die dem Beschluss zugestimmt haben. Eine Kündigungsmöglichkeit vor Ablauf der genannten Befristung ist nicht vorgesehen.

Mit Schreiben vom 21.12. 2009 hat der Ministerpräsident die Regierungschefin und Regierungschefs der anderen Länder darüber informiert, dass er nicht beabsichtige, einer Fortgeltung des Glücksspielstaatsvertrages in der bisherigen Form über den 31.12.2011 hinaus zuzustimmen. Unter Hinweis auf den Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP hat er sich in diesem Schreiben für eine bundeseinheitliche Änderung der geltenden Rechtslage mit dem Ziel, das bestehende staatliche Glücksspielmonopol zu beenden, ausgesprochen. In einem Konzessionsmodell bestünde die Chance, einerseits durch eine konsequente staatliche Kontrolle der Konzessionäre den notwendigen Spieler- und Jugendschutz sicher zu stellen und andererseits die Einnahmen der Länder zur Förderung des Sports und für andere gemeinnützige Zwecke zu gewährleisten. Wie oben bereits erwähnt, hat sich der Ministerpräsident darüber hinaus für eine Aufhebung des Glücksspielverbots im Internet eingesetzt. Er appellierte an seine Kollegin und Kollegen, in ihren Ländern dafür zu sorgen, dass die genannten Handlungsalternativen zum geltenden Glücksspielstaatsvertrag in der von der MPK eingesetzten Arbeitsgruppe ohne Vorbehalte gründlich aufgearbeitet werden.

10. Auswirkungen einer „Kommerzialisierung“

Die Regierungschefs der Länder haben mit Beschluss vom 13.12.2006 eine Arbeitsgruppe der Chefs der Staats- und Senatskanzleien beauftragt, eine vergleichende Analyse des Glücksspielwesens innerhalb und außerhalb der EU zu erstellen, um daraus konkrete Folgerungen für eventuelle perspektivische Regulierungen in Deutschland und in der EU ableiten zu können. Seit Anfang August 2009 liegt der CdS-Arbeitsgruppe dazu ein rd. 800 Seiten starkes wissenschaftliches Gutachten vor, das aber keine klare Empfehlung für ein bestimmtes Regelungsmodell und keine valide Analyse der Zusammenhänge zwischen dem jeweiligen Regelungsmodell und den staatlichen Steuereinnahmen und anderen Abschöpfungen enthält.

Die Arbeitsgruppe hat zur CdS-Konferenz im Februar 2010 die wesentlichen Erkenntnisse aus der Studie herausgearbeitet. Darauf aufbauend wird eine strukturierte Anhörung der betroffenen Kreise zur Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland durchgeführt werden. Hierzu wurde ein umfassender Fragenkatalog ausgearbeitet, der Anfang März verschickt wurde. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben auf der Grundlage dieses Fragenkatalogs die Möglichkeit, ihre Einschätzungen und Vorschläge zu unterbreiten. Nach erster Auswertung der schriftlichen Stellungnahmen wird Ende Mai eine ergänzende mündliche Anhörung stattfinden. In dem bis Herbst 2010 vorzulegenden Bericht der CdS-Arbeitsgruppe sollen unter Einbeziehung der bis dahin vorliegenden Erkenntnisse der Evaluation des Glücksspielstaatsvertrages (§ 27 GlüStV) und der Ergebnisse der Anhörung Handlungsoptionen dargestellt werden, insbesondere zu den Aspekten

- Suchtprävention,
- Jugendschutz,
- Verbraucherschutz,
- Werbebeschränkungen,
- Internetglücksspiel,
- grenzüberschreitende Angebote (Prinzip der gegenseitigen Anerkennung),
- Regulierungsmodell für Sportwetten,
- Kriterien für die Vergabe von Konzessionen/Lizenzen,
- Abgabenerhebung und Generierung von Mitteln für gemeinnützige Zwecke,
- gewerbliches Spiel (Spielautomaten, Spielhallen).

Die Themenliste macht deutlich, dass auch die im Berichtsantrag enthaltenen Fragen nach den Auswirkungen von alternativen Regelungsmodellen zum staatlichen Monopol in den Bereichen Spielsucht, Jugendschutz und soziale Probleme sowie auf Steuern und Abgaben im In- und Ausland Gegenstand der Untersuchungen der CdS-Arbeitsgruppe sind. Von wesentlicher Bedeutung wird u. a. die Klärung der Frage sein, ob und wie im Rahmen eines Konzessionsmodells von Glücksspielanbietern, die außerhalb Schleswig-Holsteins etwa im europäischen Ausland ansässig sind, Steuern und Abgaben zur Finanzierung gemeinnütziger Zwecke erhoben werden können.

Die Landesregierung wird die Auswertung der Anhörung durch eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe intensiv begleiten und sich aktiv in die Erstellung des Berichts der CdS-Arbeitsgruppe mit der Darstellung von Handlungsoptionen für das künftige Glücksspielrecht einbringen. Entsprechend der Aussage im Koalitionsvertrag verfolgt die Landesregierung vorrangig das Ziel, eine bundeseinheitliche Änderung der Rechtslage herbeizuführen. Sollte das nicht gelingen, wird sie die Einführung eines eigenen Konzessionsmodells für Schleswig-Holstein prüfen.